



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2023-10-26

Ärendenummer
NV-05509-23

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Naturvårdsverkets yttrande över EU-kommissionens förslag på revidering av avfallsdirektivet (2008/98/EG) (dnr KN2023/03699)

Sammanfattning

- Naturvårdsverket instämmer i behovet av att intensifiera arbetet med att förebygga livsmedelsavfall i hela EU. Livsmedelsproduktionen har en stor miljö- och klimatpåverkan varför det är viktigt att minska livsmedelsavfallets ätliga del. Naturvårdsverket har dock synpunkter på kommissionens förslag på utformning av åtgärderna för att förebygga livsmedelsavfallet.
- Naturvårdsverket instämmer i kommissionens förslag om bindande mål för minskning av livsmedelsavfall. Naturvårdsverket vill dock understryka att den föreslagna målnivån om 30 procents reduktion av livsmedelsavfallet från butiks- och konsumentled kan bli svår att nå för medlemsstaterna.
- Naturvårdsverket är positiva till att det i förslaget tydliggörs vad avfallsdirektivets krav på särskilt program för att förebygga livsmedelsavfall innebär samt vilka åtgärder medlemsstaterna minst måste genomföra. Naturvårdsverket har synpunkter på utformningen och anser att ytterligare klargöranden är nödvändiga.
- Naturvårdsverket välkomnar kommissionens förslag om ett producentansvar för textilier, kläder och skor. Producentansvaret har stor potential att bidra till EU:s miljö- och klimatmål och miljömässig hållbarhet för textilsektorn. Naturvårdsverket anser dock att det vore lämpligare om det föreslagna producentansvaret regleras i en separat rättsakt.
- Naturvårdsverket anser att producentansvaret behöver kompletteras med andra åtgärder och styrmedel för att styra mot mer hållbar produktion och konsumtion i av textilier. Naturvårdsverket har också synpunkter och förslag på utformningen av producentansvaret i flera delar, bland annat anser Naturvårdsverket följande:

- att det är positivt men inte oproblematiskt att skor inkluderas i producentansvaret och föreslår ett senare ikraftträdande för producentansvar för skor för att ge tid för utveckling,
- att det bör förtydligas att det finns andra materialåtervinningsförfaranden som bör prioriteras framför fiber-till-fiber-återvinning,
- att det är en stor risk med att undanta mikroföretag från registrering och rapportering, då det kommer att leda till svårigheter för producentansvarsorganisationen att anpassa avgifter och beräkna kapacitetsbehov för hur stora mängder textilavfall som ska samlas in och behandlas. Statistiken över textilflödena blir ofullständig utan dessa uppgifter, vilket gör det svårt att följa utvecklingen över tid,
- att det behöver undanröjas oklarheter kring vad som definierar hushållstextil,
- att det finns behov av ytterligare definitioner i relation till ändringsförslagen i producentdefinitionen bland annat begreppen tillverkare, sociala företag, importör och distributör,
- att sociala företags roll, ansvar och rapporteringskrav behöver tydliggöras,
- att ett rapporteringskrav bör införas på EU-nivå, utöver de som anges i förslaget, för de flöden av begagnad textil som förs mellan medlemsländer samt som exporteras ut från EU.

Naturvårdsverket redogör nedan för detaljerade synpunkter över EU-kommissionens förslag. Först lämnas synpunkter på förslag om livsmedelsavfall och därefter lämnas synpunkter på förslag rörande textilavfall.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Livsmedelsavfall

Artikel 9a Förebyggande av generering av livsmedelsavfall

Naturvårdsverket instämmer i behovet av att intensifiera arbetet i att förebygga livsmedelsavfall i hela EU. Livsmedelsproduktionen har en stor miljö- och klimatpåverkan varför det är viktigt att minska livsmedelsavfallets åtliga del.

Artikel 9a (1); Naturvårdsverket anser att åtgärder för minskat matsvinn både ska omfatta livsmedelsavfall och livsmedelsförluster.

Naturvårdsverket föreslår att det i förslaget anges att även livsmedelsförluster behöver reduceras för att minska risken att miljöproblemen flyttas över till tidigare led i livsmedelskedjan. Krav på åtgärder behöver därför, för att nå största möjliga miljöeffekt, gälla för hela livsmedelskedjan och även för livsmedelsförluster i livsmedelsindustrin och primärproduktionen.

Artikel 9a (4a); Naturvårdsverket instämmer i kommissionens förslag om bindande mål för minskning av livsmedelsavfall inom livsmedelsindustrin.

Naturvårdsverket kan för närvarande inte bedöma om en reduktion på 10 procent är en rimlig nivå och vill framhålla komplexiteten kopplat till klassning av restprodukter från industrin. Beroende på användning kan en restprodukt utgöra livsmedelsavfall eller hanteras som biprodukt och betraktas som

livsmedelsförlust. För de restprodukter som uppkommer finns viss potential i ytterligare användning som livsmedel, men även en omställning av mer restprodukter till exempelvis foder bidrar till måluppfyllelse vid mål för minskat livsmedelsavfall.

Naturvårdsverket instämmer i kommissionens förslag gällande att förslag på bindande mål endast inkluderar livsmedelsavfall. Då det i stor utsträckning ännu saknas data för livsmedelsförluster, krävs det ytterligare metodutveckling innan det är lämpligt att sätta ett bindande siffersatt mål för livsmedelsförluster.

Naturvårdsverket genomför avseende referensår 2022 en förbättrad undersökning av livsmedelsavfall och livsmedelsförluster från livsmedelsindustrin, men har ännu inte tagit del av resultaten som förväntas ge mer kunskap om livsmedelsavfall samt även livsmedelsförluster.

Artikel 9a (4b); Naturvårdsverket instämmer i kommissionens förslag om bindande mål för minskning av livsmedelsavfall, då det ger en drivkraft i åtgärdsarbetet. Däremot anser Naturvårdsverket att en 30 procents reduktion av livsmedelsavfallet från butiks- och konsumentled kan bli svår att nå för medlemsstaterna, särskilt för de länder med låg andel tidigare ätbart livsmedelsavfall s.k. matsvinn.

Ett bindande EU-mål ställer höga krav på medlemsstaterna att nå målet annars riskeras ekonomiska sanktioner, till skillnad från SDG 12.3 och de svenska etappmålen som är inriktningsmål.

EU:s definition av livsmedelsavfall, innefattar både ätliga och oätliga delar av livsmedelsavfall. Sverige har under en längre tid jobbat med åtgärder som lett till minskning av livsmedelsavfallets ätbara del - matsvinnet (det livsmedelsavfall som skulle kunna ha ätits om det behandlades annorlunda).

Mellan 2015 (basår för SDG 12.3) och 2020 kan en reduktion i hushållsled på 12 kg livsmedelsavfall/capita från 73 kg/capita påvisas, och det är matsvinnet som bedöms ha minskat. Undersökningar i Sverige visar att endast 28 procent¹ av hushållens livsmedelsavfall år 2020 var matsvinn. Resten är oätliga delar som exempelvis ben, skalrester och kaffesump. Grovt uppskattar Naturvårdsverket att ca 40 procent av livsmedelsavfallet totalt för butiks- och konsumentled är matsvinn, vilket kan jämföras med Eurostats uppskattningar baserade på FUSION projektet (som slutredovisades 2016) om ett europeiskt genomsnitt på 70 procent tidigare ätbar andel i uppkommet livsmedelsavfall.

Enligt kommissionens konsekvensanalys uppskattades 70 procent av hushållens livsmedelsavfall vara matsvinn enligt äldre data från FUSION projektet, vilket kan jämföras med uppskattad andelen om 28 procent i Sverige år 2020. Detta innebär att den andel som bedömts kunna minska i Sverige är avsevärt lägre än kommissionens uppskattning. Eftersom livsmedelsavfall från hushåll dominerar med 75 procent av den totalt rapporterade mängden för butiks- och konsumentled år 2020 är en minskning på 30 procent mycket svår att nå.

En annan aspekt är att metoder för statistikframtagning över uppkommet livsmedelsavfall har flera osäkerheter och fortfarande är under utveckling. En utmaning är därför att kunna bekräfta reduktionen i tillförlitliga dataserier. Det förekommer också datagap, vilket kan innebära att större mängder

¹ Naturvårdsverket (2022) Publikation. Livsmedelsavfall i Sverige 2020

livsmedelsavfall identifieras och paradoxalt kan göra det svårare att nå målen vid förbättrad statistik.

Vad gäller tidpunkt anser Naturvårdsverket att det är problematiskt att fastställa bindande mål baserat på enbart en rapporteringsomgång, dvs innan tillförlitliga underlag finns.

Naturvårdsverket ser också svårigheter kopplat till att alla länder har olika förutsättningar att nå målet, vilket kan skapa oproportionella krav på vissa länder. Möjligheten till tidigare referensår kan exempelvis missgynna medlemsländer som genomfört åtgärder med stor effekt, men som saknar data tidigare än 2020. Det kan också vara länder som av tradition och ekonomiska förutsättningar har låg andel matsvinn och därför har svårt att minska enligt föreslagen målnivå.

Artikel 9a (5); Naturvårdsverket anser att det ska vara möjligt för medlemsländer att tillgodoräkna påvisad minskning av livsmedelsavfall i enskilda led, och att det i förslaget behövs tydligare och rimliga kriterier för användning av tidigare referensår.

Tillgängliga data före 2020 varierar, dels mellan medlemsländerna, dels för olika led i livsmedelskedjan. Det bör tydliggöras i förslaget att möjligheten att tillgodoräkna sig tidigare minskningar genom alternativa referensår även är tillåtna för enskilda led. Det finns annars en risk att de medlemsstater som redan genomfört effektiva åtgärder straffas, medan länder som genomfört färre eller inga åtgärder lättare kan nå målen.

För Sveriges del ökar möjligheten att klara målet om det ges möjlighet att använda ett tidigare referensår än 2020. Ett tidigare lagd basår för hushållsledet till 2015 innebär enligt preliminära beräkningar att en reduktion på 13 procent av uppkomna mängder i butiks- och konsumentled kan påvisas mellan 2015 och 2020.

Naturvårdsverket anser att det därför behöver förtydligas i 9a (5) att minskningar som skett innan basåret 2020 kan tillgodoräknas för enskilda led om data finns tillgängliga.

Artikel 9a (7); Naturvårdsverket anser att det i förslaget behöver förtydligas att resultatet av en utvärdering av målet kan innebära såväl en skärpning som en lättning avseende målnivå eller målår.

Det sker en fortsatt metodutveckling av statistik över livsmedelsavfall, vilket innebär att ny kunskap kan tillkomma avseende data och bedömningar vid utvärdering av målet. Såsom punkt 7 nu är skriven ger texten intryck av att en utvärdering av målet endast kan resultera i förslag på att målet skärps, men inte att målnivån kan justeras nedåt.

Artikel 29a Program för förebyggande av livsmedelsavfall

Artikel 29a (1); Naturvårdsverket är positiva till att kravet på särskilt program för förebyggande av livsmedelsavfall enligt avfallsdirektivet nu tydliggörs. Det krävs dock viss flexibilitet i vilka åtgärder som medlemsstaterna minst måste genomföra. Naturvårdsverket anser att det kan övervägas att bedömningen av relevans även ska gälla Artikel 9(1) och 9a(1)) och inte endast bilaga IV och IVa. Detta för att medlemsländernas tillgängliga resurser ska användas på bästa sätt.

Sverige kommer sannolikt att behöva intensifiera åtgärdsarbetet för att minska matsvinnet och fortsatt utveckla statistiken över livsmedelsavfall.

Handlingsplanen för minskat matsvinn som togs fram 2018 *Fler gör mer!* *Handlingsplan för minskat matsvinn 2030* för perioden 2020 till 2025, har tjänat som Sveriges program, den kommer enligt förslaget behöva utvärderas, revideras och vidareutvecklas. Handlingsplanen, togs fram i ett samarbete mellan Livsmedelsverket, Naturvårdsverket och Jordbruksverket som en del av den svenska Livsmedelsstrategin, en utvärdering är inplanerad.

Det är fortsatt viktigt att utveckla datainsamlingen och genomföra åtgärder som också vänder sig till andra led av livsmedelskedjan än hushållen. Det kan påverka både den totala mängden som genereras och fördelningen mellan ätbara delar och oundvikligt livsmedelsavfall.

Artikel 29a (2); Naturvårdsverket instämmer i förslaget att varje medlemsstat ska utse behöriga myndigheter som ska ansvara för samordning av de åtgärder som krävs för att nå målen.

Textilavfall

Generella kommentarer

Naturvårdsverket välkomnar kommissionens förslag om ett producentansvar för textilier, kläder och skor som har stor potential att bidra till EU:s miljö- och klimatmål och miljömässig hållbarhet för textilsektorn. Textilbranschen är en resursintensiv sektor som orsakar betydande negativa miljö- och klimatpåverkan.

Naturvårdsverket är därmed positiv till att producentansvar införs, men anser att det hade varit lämpligare och en mer långsiktig lösning om bestämmelserna hade tagits fram i en separat rättsakt, såsom gjorts för övriga producentansvar. Ramdirektivet för avfall utgör grunden för EU:s lagstiftning på avfallsområdet och innehåller bl.a. grundläggande begrepp och definitioner för avfallshantering samt de grundläggande bestämmelserna om producentansvar. Det är enligt vår uppfattning inte avsett att innehålla sådan speciallagstiftning som nu föreslås. Den valda lösningen påverkar också möjligheten att anta mer detaljerade bestämmelser relaterade till just producentansvaret för textil.

Naturvårdsverket bedömer även att det föreslagna producentansvaret inte ensamt räcker för att åstadkomma en förändring som styr mot mer hållbar produktion och konsumtion. För att skapa en omställning i hela den textila värdekedjan behöver producentansvaret kombineras med andra åtgärder och styrmedel riktade mot design, produktion och konsumtionsfaser samt att textiliers fulla miljöpåverkan ska inkluderas i priset på produkten. Förslaget behöver därför harmonisera med de produktkrav och förebyggande styrning som planeras föreslås för textilier inom ramen för Europaparlamentets och rådets förslag om upprättande av en ram för fastställande av ekodesignkrav för hållbara produkter och upphävande av direktiv 2009/125/EG (ESPR).

Artikel 1.2 4b Ändringar

Artikel 1.2 4b; Naturvårdsverket tolkar definitionen av producent så att den undantar aktörer som tillhandahåller begagnade produkter som listas i bilaga IVc och sådana produkter som härrör från begagnade eller uttjänta produkter. Naturvårdsverket är positiva till att främja och stödja verksamheter med sådana affärsmodeller. Naturvårdsverket vill dock uppmärksamma regeringen på att

vissa sådana aktörer som undantas från producentansvar ändå kommer att ha ansvar enligt produktlagstiftningen, som exempelvis kommande ESPR, för produkter som de anses sätta på marknaden.

Artikel 1.2 4b; Naturvårdsverkets är, som nämnts, positiva till att det görs undantag från producentansvaret för aktörer som tillhandahåller begagnade produkter eller produkter tillverkade av begagnade eller uttjänta textilprodukter på marknaden. Det förutsätter dock att dessa härrör från produkter som tidigare satts på marknaden i EU och för vilka det finns en producent. Så som definitionen nu är utformad skulle inte heller företag utanför EU som säljer begagnade produkter som anges i bilaga IVc till en köpare i en medlemsstat, omfattas av producentansvar och det skulle därmed inte finnas någon ansvarig producent inom unionen för sådan textil. Naturvårdsverkets uppfattning är därför att sådana företag ska omfattas av producentansvar och att detta behöver förtydligas i producentdefinitionen.

Artikel 1.2 4b; Naturvårdsverket ser flera brister med att mikroföretag med en omsättning mindre än 2 miljoner euro helt undantas från registrering och rapportering. För det första kan det leda till att stora flöden av textilier inte kommer att synliggöras, vilket leder till att statistiken över flöden blir ofullständig eftersom mikroföretag utgör en så stor del av branschen (runt 88 % i Sverige). För det andra innebär förslaget att stora mängder textil som sätts på marknaden inte kommer att ha en utpekad producent som ansvarar och betalar producentavgifter till producentansvarsorganisationerna. För det tredje innebär det att då okända mängder textil sätts på marknaden, blir det svårt för producentansvarsorganisationerna att sätta rätt avgifter gentemot producenterna som ingår i organisationen, vilket i sin tur gör det svårt att bygga upp en infrastruktur med tillräcklig kapacitet för att samla in och behandla det slutliga textilavfallet. Slutligen blir det svårt med omvärldsbevakning samt få kännedom om flödena av textilier.

Naturvårdsverket konstaterar vidare att detta undantag inte finns inom andra producentansvar.

Naturvårdsverket anser att *om* det ska finnas ett undantag för mikroföretag är ett alternativt att undantaget i stället baseras på textilflöden satta på marknaden, i stället för antal anställda och omsättning. Detta eftersom textilflöden säger mer om hur mycket avfall som kan uppstå. Om förslaget om mikroföretag inte ändras till att baseras på flöden, föreslår Naturvårdsverket i vart fall en översynsklausul att kommissionen ska se över undantaget efter ett antal år i syfte att utvärdera huruvida undantaget ska fortsätta, upphöra eller vara baserat på alternativa kriterier som t.ex. mängd textilier satta på marknaden.

Artikel 1.2 4b; Naturvårdsverket välkomnar att det föreslagna producentansvaret inte bara omfattar textil- och textilrelaterade produkter utan även skoprodukter som förtecknas i bilaga IVc. Naturvårdsverket föreslår dock att producentansvaret för skor ska börja gälla vid ett senare datum. Ett tillägg skulle kunna göras i artikel 2 med innehållet att vad gäller del 2 i bilagan (Annex IVc) så ska den del som avser skoprodukter börja gälla först vid ett senare datum. Naturvårdsverket uppskattar att ett datum 3–5 år framåt i tiden skulle kunna vara rimligt, men bör analyseras närmare. Skälen till ett senare datum för skor är att det finns väsentliga skillnader mellan textilier och skor. Skor innehåller andra material, komponenter och kemikalier jämfört med textil, och dessutom kräver skor andra produktionstekniker och processer. Tekniken för materialåtervinning av skor är inte heller densamma som för textilier. Däremot

är marknaden för att laga och reparera skor mer utvecklad, till skillnad från för textilier. Det finns en efterfrågan på begagnade skor på den globala marknaden, men små eller inga möjligheter att materialåtervinna skoavfall då återvinningsindustrin för skor inte är utvecklad, vare sig i EU eller globalt.

Naturvårdsverket bedömer därför att det kan vara svårt för producentansvarsorganisationerna att hantera skoavfall, som inte kan förberedas för återanvändning, under den tid då kunskap, teknik och infrastruktur utvecklas för att hantera skoavfallet. Naturvårdsverket efterfrågar att kommissionen tydliggör vad som ska hända med det separat insamlade skoavfall som kvarstår, efter sortering för återanvändning och förberedelse för återanvändning.

Artikel 1.2 4b; Naturvårdsverket anser att det finns behov av ytterligare definitioner i relation till ändringsförslagen. Bland annat används i producentdefinitionen begreppen tillverkare, sociala företag, importör och distributör som inte föreslås definieras. Det finns fler exempel på begrepp som framstår som oklara och som behöver förklaras bättre antingen i de aktuella bestämmelserna eller genom definitioner. Det gäller exempelvis begreppen sociala företag, aktörer som hanterar icke-avfall, osålda produkter och sortering för återanvändning.

Artikel 22a System för utökad producentansvar för textilier

Artikel 22a.1; Naturvårdsverket ser ett behov av att förtydliga vad som avses med *hushållstextilprodukter*. Naturvårdsverket noterar att det följer av artikel 22 a.1 och bilaga IVc, del 1 att det utökade producentansvaret omfattar *hushållstextilprodukter*.

Naturvårdsverket gör bedömningen att ett producentansvar bör omfatta alla producenter som sätter textil, textilrelaterade- och skoproducter på marknaden enligt de utpekade kategorierna som anges i bilaga IVc. Om annan avgränsning görs, är det problematiskt att tolka om likvärdiga produkter omfattas av producentansvaret eller inte.

Artikel 22a.1; Naturvårdsverket vill påpeka att om definitionen av producent ska förstås som att använda kläder och textilier inte omfattas, verkar det inte korrekt att ha en KN-kod för begagnade kläder i bilaga IVc del 1. Som Naturvårdsverket förstår det bör den här koden i så fall raderas, såvida det inte finns något annat skäl till att den inkluderas.

Naturvårdsverket anser vidare att en hänvisning till förordning (EEG) nr 2658/87 som förklarar innebörden av KN-nummer behöver inkluderas i artikel 22a.1 eller bilaga IVc.

Naturvårdsverket anser att kommissionen via en översynsklausul behöver utreda hur eventuella intäktsöverskott som kan uppstå i vissa medlemsländer skulle kunna överföras för att ersätta underskott i andra medlemsländer, som får ta hand om mer textil och skoavfall än vad som satts på marknaden i det landet. Naturvårdsverket ser att det finns en risk att länder där det sätts stora mängder primära/jungfruliga textilier på marknaden kommer ha ett överskott på intäktssidan från producentansvarsavgifter om inte det landet också har en fullt fungerande andrahandsmarknad som kan cirkulera textilierna till dess att det slutligen blir ett textilavfall inom det egna landet.

Naturvårdsverket anser även att ett rapporteringskrav borde införas på EU-nivå, utöver de som anges i förslaget, för de flöden av begagnad textil som förs mellan medlemsländer samt som exporteras ut från EU för att få ett bättre

kunskapsunderlag gällande flödet på andrahandsmarknaden. Naturvårdsverket har i september 2023 till Regeringskansliet redovisat ett förslag om ett liknande rapporteringskrav vid export av viss fungerande begagnad elutrustning inom och utom EU. Det förslaget avsåg dock endast rapportering på nationell nivå.²

Artikel 22a.4e; Naturvårdsverket föreslår att det i de föreslagna bestämmelserna förtydligas att det finns materialåtervinningsförfaranden som ur miljö och klimatsynpunkt bör prioriteras framför fiber-till-fiber-återvinning. Att textilavfall används som råvara i sin befintliga form till exempel vid återtillverkning gör att det krävs mindre resurser jämfört med fiber-till-fiberåtervinning och nya produkter kan tillverkas utan att ny fiber och nya material behöver produceras. Det är vid nyproduktion med jungfrulig råvara som 80% av en textils totala miljöbelastningen uppstår.

Naturvårdsverket anser att det är viktigt att påpeka att fiber-till-fiber-återvinning inte kan lösa de miljöproblem som vår livsstil med hög konsumtion och produktionen av textilier orsakar. Även om materialåtervinning är en viktig del då textilen är uttjänt och nödvändig för att skapa cirkulära kretslopp, så leder inte fiber-till-fiber-återvinning av t ex bomull och viskos till minskad klimatpåverkan och för polyester är minskningen mindre än 10 %, men väl till minskad miljöpåverkan för mark och vatten etc.³ Detta eftersom fiber-till-fiberåtervinning i sig är energiintensiv och kemikaliekrävande, samt att endast fibern ersätts medan alla andra led i produktionsledet är lika oavsett om återvunnen eller jungfrulig fiber används. Det är viktigt att fiber-till-fiberåtervinning inte prioriteras på bekostnad av lång livslängd.

Naturvårdsverket föreslår att återtillverkning bör ingå som en av de processer för materialåtervinning som beaktas i arbetet med att ta fram EU-gemensamma End of Waste-kriterier för textilavfall. Om återtillverkning inkluderas i kriterierna skulle detta kunna förtydliga att återtillverkning är en process genom vilken textilavfall kan upphöra att vara avfall samt hur detta kan ske, vilket kan underlätta för företag som arbetar med återtillverkning. Miljö och klimatvinsterna är stora med återtillverkning och bör vara centralt vid hanteringen av textilavfall och en viktig del i en cirkulär ekonomi. En definition av termen *återtillverkning* kommer troligen att finnas med i den nya EU-förordningen om krav på ekodesign, ESPR, såsom förslagen sett ut hittills. Vi ser dock inte att det skulle vara lämpligt att hänvisa till denna i avfallsdirektivet.

Artikel 22b. Register över producenter av textilier, textilrelaterade produkter och skor

Artikel 22b.1 andra stycket; Naturvårdsverket instämmer i att det bör införas ett register över producenter av textilier, textilrelaterade produkter och skor och att det är medlemsstaterna som ska ansvara för registret. Naturvårdsverket anser dock att det är oklart vad som avses med *länkar* i förslaget. Naturvårdsverket anser att det är lämpligt och mest praktiskt genomförbart att medlemsländernas register innehåller webblänkar till varandras system. För det fall avsikten är att alla medlemsstater ska upprätta individuella register som ska vara sammanlänkade med övriga register i EU blir det mycket komplicerat och kostsamt.

² Naturvårdsverket (2023) Ökad återvinning och återanvändning av elutrustning NV-09899-21

³ IVL Svenska miljöinstitutet (2022)

Artikel 22b.3; Av artikel 8(a) i avfallsdirektivet följer att en producent som släpper ut produkter på marknaden i en annan medlemsstat än den där producenten är etablerad ska ha rätt att utse ett auktoriserat ombud som är etablerat i den medlemsstaten. Naturvårdsverket anser att det, kopplat till producentansvaret för textil, skulle behöva införas en skyldighet att utse ett sådant ombud för den som är producent i enlighet med den föreslagna artikel 4b.d, såsom enligt förordning (EU) 2023/1542 om batterier och direktivet 2012/19 om elavfall (WEEE). Det är av stor betydelse för upprätthållandet av producentansvaret att producenten eller dennes utsedda representant är etablerad i den medlemsstat där den har producentansvar att uppfylla.

Artikel 22b.9; Naturvårdsverket vill uppmärksamma regeringen på att textil och skoprodukter är sektorer där privatpersoner för in stora mängder produkter genom e-handel från andra EU-länder, men också via import från tredje land utanför EU. Naturvårdsverket tolkar förslaget på så sätt att företag utanför EU som säljer produkter på distans direkt till slutanvändare i EU ska ses som producenter. Men det är problematiskt att kontrollera sådana företags regelefterlevnad. Förslaget ställer inte krav på att en producent utanför EU ska vara etablerad i den medlemsstat där den har ett utökat producentansvar, och inte heller att aktörer utanför EU måste utse en auktoriserad representant som tar över ansvaret och som är etablerad i de medlemsstater där det utökade producentansvaret blir gällande. Det innebär att tillsyn utanför den egna medlemsstaten och EU är komplicerat och resurskrävande, och ibland inte kan verkställas.

Artikel 22c Producentansvarsorganisationer för textilier

Naturvårdsverket anser att det behöver förtydligas om den föreslagna artikel 22c.3 a innebär att minimikraven i dessa delar (artikel 8a.4 b i avfallsdirektivet) är sekundära eller endast ska tillämpas till vissa delar. Naturvårdsverket anser att det är särskilt oklart hur förslaget om att det kan finnas flera konkurrerande producentansvarsorganisationer ska samspela med bestämmelserna om att avgifterna som producenterna ska betala till producentansvarsorganisationen ska differentieras (modulated financial contributions, art 22c.3). I avfallsdirektivet artikel 8a.4 b (som inte ingår i ändringsförslaget) finns som en del av minimikraven en reglering som innebär att en producents avgift till en producentansvarsorganisation ska differentieras när så är möjligt med hänsyn till bl.a. hållbarhet, reparerbarhet, återanvändbart och materialåtervinningsbarhet samt förekomst av farliga ämnen. Syftet med de differentierade avgifterna är att styra mot mer hållbara textilier och ökad materialåtervinning, vilket innebär att detaljeringsnivån i de delegerande akterna om textilier under ESPR kommer att bli avgörande för den styrande effekten av de differentierade avgifterna. Om de differentierade avgifterna ska bli helt styrande bör de sättas på lika nivå för samtliga aktörer, så att alla producenter möter samma kostnad. I ett utkast till vägledning från kommissionen anges att det endast är på grundavgiften som en producentansvarsorganisation får konkurrera, medan den rörliga delen behöver vara lika för alla.

Artikel 22c 4; Naturvårdsverket föreslår att förslaget skärps så att kommissionen ska ta fram harmoniserade kriterier i en genomförandeakt, i stället för *får*. Det är viktigt att kommissionen tar fram genomförandeakter med tydliga kriterier som alla producentansvarsorganisationer använder, så att differentieringen sker lika. Om kriterierna varierar mellan olika

producentansvarsorganisationer och mellan medlemsländer kan detta leda till snedvriden konkurrens.

Artikel 22c.5; Naturvårdsverket anser att osålda produkter som samlas in/tas emot av producentansvarsorganisationer ska hanteras i separata flöden från annat avfall som samlas in. Naturvårdsverket anser det olämpligt att blanda osålda produkter med annat textilavfall och begagnade produkter, då sådana produkter i oanvänt skick bör hanteras mer varsamt och kan antas ha ett högre värde. Osålda produkter har god potential att kunna användas. De kan även användas som utgångsmaterial/råvara vid återtillverkning.

Eftersom osålda produkter faktiskt inte har använts kan det ifrågasättas om begreppen "återanvändning" och "förberedelse för återanvändning" är korrekta att tillämpa i förhållande till osålda produkter.

Artikel 22c.5 a; Naturvårdsverket anser att bestämmelsen behöver omformuleras så att det blir tydligt vad som avses med begreppet "anslutna insamlingsplatser". Det är nu oklart om det ska förstås som "de enheter som avses i punkt 6 a" eller om definitionen också inkluderar ytterligare kriterier kopplade till insamling och transport av insamlat material från dessa enheter.

Artikel 22c.5 c; Naturvårdsverket anser att det behöver förtydligas vad som menas med "non-waste operators", aktörer som hanterar "icke-avfall". Det skulle nu kunna förstås som att det inkluderar alla företag där det uppkommer avfall från textil-, textilrelaterade- och skoproducter.

Artikel 22c.6 c; Naturvårdsverket anser att det finns ett behov av att klargöra vad som menas med "stadig ökning" och "tekniskt genomförbara nivåer" samt vem som fastställer dessa nivåer. Företrädesvis skulle detta kunna regleras i den genomförandeakt som nämns i artikel 22c.9.

Naturvårdsverket anser att det behöver tydliggöras i förslaget om det finns exempel på textilier i scopet som *inte* bör samlas in, eftersom en målnivå för insamling ska fastställas.

Artikel 22c (5c, 6c, 10 och 11); Naturvårdsverket välkomnar att det tydligt framgår att frivilligorganisationerna ska ges möjlighet att samarbeta kring hur producentansvarets insamlingssystem ska utformas och att de organisationer som önskar delta i insamlingssystemet inte ska kunna nekas deltagande (artikel 22c.10). I de fall där frivilligorganisationerna kommer att samla in textil och skoavfall som en del av producentansvarets insamlingssystem blir de att betrakta som avfallshanterare om avfallet inte överlämnas till någon annan aktör inom insamlingssystemet.

Naturvårdsverket ser dock att det finns en betydande risk att avsaknaden av rapporteringskrav för frivilligorganisationerna som hanterar textilavfall, som nämns ovan, kommer att leda till att data för uppföljning av insamlade och behandlade mängder textilavfall blir ofullständiga.

Det blir svårt att följa upp insamlade mängder och liknande, vilket kan komma att innebära att data för uppföljning av insamlade mängder blir ofullständiga (se Artikel 22d.3).

Artikel 22c.17; Naturvårdsverket anser att det i artikel 22c punkt 17 bör förtydligas vad som avses med att producentansvarsorganisationen separat ska redovisa mängden osålda produkter som tagits emot och hur dessa produkter hanterats dvs hur mycket som gått till återanvändning respektive förberedelse för

återanvändning och materialåtervinning. Det är viktigt att bestämmelser i avfallsdirektivet harmoniseras med bestämmelserna i förslaget under ESPR när bestämmelser om textil antas, för att undvika dubbelreglering. Naturvårdsverket vill tydliggöra att framtida målnivåer för återanvändning och förberedelse för återanvändning i avfallsdirektivet riskerar att bli missvisande om osålda produkter inkluderas, eftersom mängden osålda produkter antas var betydande. Osålda produkter och hanteringen av dessa bör därför redovisas separat. (Se artikel 20b ESPR).

Artikel 22c.19; Det föreslås i 22c.19 att medlemsstaterna ska säkerställa att producentansvarsorganisationerna kräver att producenterna rapporterar uppgifter om produkter som de tillhandahållit på marknaden. Samtidigt följer av artikel 8a.1c i avfallsdirektivet att medlemsstaterna ska säkerställa att ett rapporteringssystem inrättas för att samla in uppgifter om produkter som släpps ut på medlemsstatens marknad av produkters producenter som omfattas av utökat producentansvar och uppgifter om insamling och behandling av avfall från dessa produkter.

Naturvårdsverket anser att det behöver förtydligas om detta innebär att producenterna ska rapportera både till myndigheten och till producentansvarsorganisationen eller om avsikten är att rapporteringen endast ska gå via producentansvarsorganisationen. Om det åläggs producentansvarsorganisationer att kräva in rapportering från producenterna om mängder som släppts ut på marknaden, och det saknas krav på att producenten ska rapportera dessa uppgifter till berörd myndighet, får det konsekvenser för möjligheten att utöva tillsyn gentemot producenter och kan leda till ofullständigt eller felaktigt underlag för rapportering och statistik. En producentansvarsorganisation får anses sakna verktyg för att se till att en producent efterlever rapporteringskravet. Tillsynsmyndigheten kan heller inte rikta åtgärder mot en producent, om ansvaret för att se till att producenterna rapporterar läggs på producentansvarsorganisationerna.

Artikel 22d Hantering av textilavfall

Artikel 22d.3; Naturvårdsverket instämmer med förslaget att alla använda och förbrukade textilier, textilrelaterade produkter och skor som samlas in separat i enlighet med artikel 22c.5 ska betraktas som avfall vid insamling. Förslaget att klassa allt insamlat material som avfall i samband med insamling tycks bland annat vara baserat bl.a. på vad som sägs i skäl 24, att använd textil och avfallstextil ska samlas in tillsammans, vilket i så fall kan förklara att hela den insamlade fraktionen blir att betrakta som avfall.

Naturvårdsverket anser det oklart om 22d.3 även gäller begagnade textilier och avfallstextilier som samlas in av sociala företag eller om artikel 22c.11 ska tolkas som att samlingsställen som innehas av sociala företag undantas från denna bestämmelse och tillåter sociala företag att betrakta insamlade begagnade kläder, och eventuellt även textil som lämnas till de separata samlingsställena som avfall, som icke-avfall. Naturvårdsverket anser att det skulle innebära en avvikelser från avfallsdefinitionen om begagnat och uttjänt textil som blandas vid insamling inte skulle leda till att fraktionen i sin helhet blir att se som avfall och sådant som redan vid överlämnandet till insamling utgör avfall behöver genomgå någon form av behandling för att upphöra att vara avfall.

Naturvårdsverket anser att sociala företags roll och ansvar är oklara även i andra avseenden, i förhållande till deras insamling och hantering av avfall. Till

exempel verkar det som att sociala företag skulle kunna samla in begagnad textil och avfallstextil och inte behöva lämna över insamlat avfall eller avfall som genererats från insamlad använd textil till producentansvarsorganisation. Om insamlingen vid separata insamlingsställen som upprätthålls av sociala företag inte ses som insamling i enlighet med artikel 22c.5, verkar inte heller sorteringskraven i artikel 22d.4-5 gälla. Det skulle inte heller finnas några rapporteringskrav för det avfall som samlas in och behandlas av eller för sociala företags räkning. Naturvårdsverket anser att det finns en betydande risk att avsaknaden av rapporteringskrav för frivilligorganisationerna, som nämns ovan, kommer att leda till att data för uppföljning av insamlade och behandlade mängder textilavfall blir ofullständiga.

Artikel 22d.5; Naturvårdsverket anser att det finns oklarheter i förslaget vad gäller behandlingsförfaranden som beskrivs och hur avfallet upphör att vara avfall. Som nämnts ovan föreslås att all insamlad begagnad textil och textilavfall ska betraktas som avfall. Samtidigt nämner flera bestämmelser återanvändning av separat insamlade föremål. Till exempel anger 22d.5 a att sorteringsförfarandet ska generera textilier för återanvändning och förberedelse för återanvändning och 22d.5 b säger att sortering för återanvändning ska sortera textilartiklar på en lämplig nivå av granularitet och bl.a. separera fraktioner som är lämpliga för direkt återanvändning från de som ska genomgå ytterligare förberedelse för återanvändning. Naturvårdsverket anser att detta kan uppfattas som motsägelsefullt och skulle vilja att det förtydligas hur detta ska förstås. Det är viktigt att det som föreslås överensstämmer med bestämmelserna i avfallsdirektivet ifråga om när en produkt ska betraktas som avfall och inte och hur något som är avfall kan upphöra att vara det. Så som Naturvårdsverket förstår det är tanken att sortering för återanvändning ska utgöra ett återvinningsförfarande varigenom föremål som kan återanvändas direkt identifieras och upphör att vara avfall. Begreppet sortering för återanvändning är dock inte definierat i direktivet och kan lätt missförstås.

Naturvårdsverket har svårt att förstå behovet av att tillföra detta nya begrepp. Så som begreppet sortering hittills använts har det som regel varit fråga om sortering i insamlingsledet, innan avfallet överlämnas för behandling, eller sortering som ett inledande förfarande som följs av ytterligare behandling. Begreppet förberedelse för återanvändning infördes för att sådana enklare förfaranden som kontroll och rengöring tydligt skulle inkluderas som ett återvinningsförfarande. För att avfall genom sortering ska kunna upphöra att vara avfall torde sorteringen behöva omfatta även en bedömning av föremålen i fråga som kan anses motsvara vad som ryms inom ramen för förberedelse för återanvändning - kontroll. För det fall begreppet sortering för återanvändning behålls bör det i så fall definieras i direktivet.

Förslaget innehåller inga bestämmelser som hindrar att insamlat textilavfall skickas för sortering i annat land inom eller utanför EU. Naturvårdsverket konstaterar att detta förfarande möjligen snarare bör regleras i regelverket för gränsöverskridande avfallstransporter och inte i avfallsdirektivet. Det kan dock noteras att vid gränsöverskridande transport av avfall ska anges vilken behandling som avfallet ska genomgå. Handlar det om osorterat avfall omfattas det normalt av förfarandet med skriftlig förhandsanmälan och godkännande (PIC). Transporter av avfall till sortering enligt artikel 22d.5 kommer att ses som transport till interimbehandling, dvs behandling som ska följas av ytterligare behandling. Även efterföljande behandling och behandlingsanläggningar ska då

anges, som i så fall kan vara såväl förberedelse för återanvändning, materialåtervinning eller i vissa fall energiåtervinning. Även här är då frågan vilken funktion begreppet sortering för återanvändning egentligen fyller.

Artikel 22d.7-10; Naturvårdsverket instämmer i förslaget om införandet av kriterier för att skilja på begagnad textil och textilavfall. Naturvårdsverket noterar att kriterierna gäller endast för sådan textil som listas i bilaga IVc. För annan textil gäller fortfarande bestämmelserna i avfallstransportförordningen, när det gäller gränsöverskridande transport.

Därutöver är viktigt att notera att kriterierna inte kommer att hindra export av begagnade varor till länder som saknar förutsättningar att hantera de varor som blir avfall i det landet på ett miljöriktigt sätt.

Artikel 22d.8 och 9: Så som bestämmelserna nu är utformade gäller de för alla transporter, inte endast export eller annan gränsöverskridande transport. Naturvårdsverket skulle vilja få bekräftat att detta är avsikten med förslaget.

Eftersom bestämmelserna endast handlar om transport av sådan begagnad textil i bilaga IVc som omfattas av producentansvaret och som ska samlas in separat, förstår Naturvårdsverket det som all begagnad textil som här avses först har blivit avfall i samband med insamling och sedan upphört att vara avfall, genom sortering eller ytterligare behandling. Enda undantaget från detta skulle vara begagnad textil insamlad av sociala företag.

I punkt 8 b anges att de begagnade produkterna ska uppfylla eventuella kriterier som antas enligt artikel 6.2. För att anses ha upphört att vara avfall behöver dock de begagnade produkterna, till dess sådana antas, uppfylla de generella kraven i artikel 6 avfallsdirektivet.

Naturvårdsverket anser att det behöver förtydligas vilka skyldigheter i artikel 22.d punkterna 8 och 9 som ska uppfyllas även av sociala företag som organiserar eller utför transporter. Till exempel tycks kravet på att bevisa förhandssortering etc. i artikel 22d.8 b inte gälla för sådana företag.

Naturvårdsverket ifrågasätter om endast förpackningar i form av balar ska nämnas i artikel 22d.8 b. Även andra typer av förpackningssätt används.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit handläggare John Petersson, handläggare Yvonne Augustsson och handläggare Christina Anderzén.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Marie Uhrwing

Kopia till:
kn.ke.remisser@regeringskansliet.se